



LEGAMBIENTE

Roma, 3 novembre 2023

-Al Presidente della Commissione
Ambiente, Territorio, Lavori Pubblici
On. Mauro Rotelli
Camera dei deputati

**Osservazioni al Disegno di Legge C. 1474,
conversione in legge del decreto-legge 12 ottobre 2023, n. 140, recante
misure urgenti di prevenzione del rischio sismico connesso al fenomeno
bradisismico nell'area dei Campi Flegrei**

Gentile Presidente, gentili Commissari,

a corredo e ad integrazione dell'audizione svolta il 31 ottobre scorso
sottoponiamo alla vostra attenzione le nostre osservazioni al testo del D.L. in
oggetto.

Ringraziandovi per la disponibilità dimostrata, porgiamo cordiali saluti.

Il Presidente nazionale Legambiente

Stefano Ciafani



LEGAMBIENTE

Premessa

Due punti che riteniamo pregiudiziali:

- 1) In Campania va assolutamente superato *ad horas* il trattamento differenziato riservato ai tre complessi vulcanici Vesuvio, Campi Flegrei e Isola d'Ischia, che, sebbene risultino pariteticamente “quiescenti ma ancora attivi”, non hanno irragionevolmente ricevuto le stesse dovute attenzioni rispetto alla definizione della perimetrazione, del piano di emergenza e del blocco dell'incremento del carico insediativo. Ad oggi per il Vesuvio risultano essere stati definiti la perimetrazione, il piano d'emergenza e, sebbene solo con legge regionale, disposto il vincolo all'incremento del carico insediativo. Diversamente, per i Campi Flegrei pur essendo stati definiti perimetrazione e piano di emergenza, manca ad oggi il vincolo all'incremento del carico insediativo. Per Ischia, infine, manca tutto!

Pertanto, si richiede di assicurare il più sollecito necessario allineamento tra i suddetti strumenti minimi di gestione delle problematiche da adottare con dispositivi nazionali. Inoltre, stante l'irriducibilità del rischio vulcanico, per tutti e tre i complessi occorre pianificare anche il decremento del carico insediativo, unica modalità per ridurre il rischio e rendere fattibile l'evacuazione (cfr. Orsi *et alia* 2001¹).

- 2) Riteniamo fondante nella gestione del rischio vulcanico/sismico (come in generale di tutti i rischi ambientali) l'adozione di due ordini di approccio in chiave integrata e sinergica, in combinazione, consistenti nell'individuazione di interventi/attività di carattere strutturale/materiale e non strutturale/immateriale.

Per i primi si vuole intendere tutto ciò che ai fini della realizzazione necessita di un ordine temporale di medio-lungo termine, che presenta rilevanti costi da programmare nel tempo ed è da subordinare ad una seria e ponderata pianificazione quale unica modalità per assicurare i presupposti propri dell'azione della pubblica amministrazione, ovvero di legalità, economicità, efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza, da riferire inoltre esclusivamente ad una logica operativa ordinaria. Per tale tipologia vanno quindi escluse le pratiche derogatorie.

Per i secondi, ci si riferisce a quanto in generale imperniato sulla sfera comportamentale, che può di conseguenza consentire una efficacia/risposta nel breve termine, su ampia scala e a costi sostenibili, in grado pertanto di fare la differenza nel salvare le vite umane, a fronte di problematiche di ampia diffusione. Per tali prerogative, tale attività sono connaturate alla logica operativa straordinaria, della protezione civile, dell'emergenza, laddove è strategica la tempestività di risposta.

Pertanto, si richiede di assumere la suddetta logica operativa ed in particolare di assicurare la ripartizione di competenza tra attività ordinarie e di emergenza.

¹ Orsi G., Cuna L., De Astis G., de Vita S., Di Vito M.A., Isaia R., Nave R., Pappalardo L., Piochi M., Postiglione C., Sansivero F. (2001). I Vulcani Napoletani: Pericolosità e Rischio. Volume Speciale, Osservatorio Vesuviano, Ottobre 2001.



LEGAMBIENTE

Con riguardo al D.L. n. 140 si rappresenta quanto di seguito:

Riteniamo che i tempi ravvicinati opportunamente previsti e le garanzie di sostenibilità finanziaria, consentite soprattutto dal ricorso alle strutture di supporto tecnico scientifico, possono rendere il decreto legge 140 rispondente alle finalità di intervento in questa fase, connotata dal carattere emergenziale, nella misura in cui se ne assicura la natura tempestiva e temporanea.

Caricare questa risposta d'emergenza, peraltro a emergenza ancora in corso, di misure già rivolte al consolidamento sismico degli edifici privati e pubblici o anche delle reti infrastrutturali e dei servizi essenziali, appare prematuro e soprattutto distorto rispetto alla finalità di assicurare nell'immediato la sicurezza dei cittadini, grazie al monitoraggio della risposta delle sollecitazioni sismiche nel sottosuolo, suolo e edificato.

Solo al termine della prima disamina tecnico-scientifica prevista a cavallo tra il 2023 e il 2024 si potrà ottenere il necessario quadro conoscitivo per valutare, anche dalla nostra visuale, l'individuazione degli interventi coerenti sia per l'edilizia pubblica che per quella privata, il ricorso a strumenti di messa in sicurezza dell'edificato o a delocalizzazioni, e soprattutto il fabbisogno finanziario.

Articolo 2

(Piano straordinario di analisi della vulnerabilità delle zone edificate direttamente interessate dal fenomeno bradisismico)

Considerando che le aree oggetto del decreto legge 140 sono primariamente aree classificate come zona rossa in termini di rischio vulcanico, considerando altresì che la fenomenologia bradisismica è una delle manifestazioni (secondaria) della fenomenologia vulcanica (primaria), la previsione dell'approccio preventivo fondato sul recupero e sulla riqualificazione del patrimonio edilizio non risulta coerente in quanto è invece nel novero delle strategie appropriate per fronteggiare il rischio sismico, piuttosto che vulcanico come nel caso.

Pertanto, si richiede di fare necessariamente riferimento ad una strategia di prevenzione propria del rischio vulcanico (<https://iononrischio.protezionecivile.it/it/preparati/vulcani/campi-flegrei/cosa-fare/>).

Questa, va ragionevolmente ricondotta alla logica di gestione di cui al precedente punto 2), nell'ambito della quale per quanto riguarda l'approccio strutturale/materiale **assume carattere preminente la pianificazione ponderata della delocalizzazione in zone non a rischio**. Diversamente, laddove viene appurata la vulnerabilità sismica di un edificio, quale **unica ragionevole risposta efficace nel breve termine risulta l'allontanamento/evacuazione**. L'eventualità di qualsivoglia intervento di riqualificazione sismica dell'edificato esistente deve essere valutata in chiave strategica considerando opportunamente la prospettiva evolutiva cui è destinata l'area di insidenza comparativamente rispetto alla delocalizzazione in aree non a rischio.

In merito alla previsione della verifica di vulnerabilità sismica operata mediante procedure semplificate che non hanno il valore di verifica sismica ai sensi delle Norme tecniche per le costruzioni di cui alla lett. b) del comma 3, si chiede di chiarire in quali termini le stesse



LEGAMBIENTE

mutuino da un corpus validato di procedure e per quale motivo, se tali verifiche in procedura semplificata possono risultare paritetiche rispetto a quelle non sostituiscano quelle “ordinarie” allo stato vigenti, non le sostituiscano avvantaggiando sulla celerità ed agevolezza di impiego.

Inoltre, nella effettuazione della verifica di vulnerabilità degli edifici privati si chiede di prevedere di rilevare se essi sono stati costruiti abusivamente o se per essi sia stata presentata domanda di sanatoria e di considerare pregiudiziale a qualsiasi eventuale successivo intervento strutturale sugli stessi la conclusione del relativo procedimento in corso. Ciò soprattutto perché, come hanno dimostrato le analisi a seguito di abbattimenti, l’edilizia abusiva è in genere quella più vulnerabile perché realizzata con materiali di scarsa qualità, tecniche costruttive inadeguate e soprattutto tempi di realizzazione brevissimi nella fase di prima realizzazione e prolungati nel tempo nei progressivi ampliamenti e nelle successive superfetazioni, con richieste di sanatoria in base a ciascuno dei tre condoni.

Si chiede altresì di porre la massima attenzione alla situazione della rete dei sottoservizi, ma anche del sistema idrografico flegreo, con attenzione alle reti termali che gravano soprattutto nel bacino di Bagnoli Agnano, Pisciarelli, Solfatara, dove sono concentrati gli epicentri dell’emergenza attuale.

Articolo 3

(Piano di comunicazione alla popolazione)

La necessità di approvare un piano di comunicazione per l’emergenza bradisismica evidenzia una carenza della pianificazione della gestione del rischio vulcanico di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 24 giugno 2016.

Pertanto si richiede di provvedere al più sollecito completamento della compiuta pianificazione d’emergenza della gestione del rischio vulcanico dei Campi Flegrei e con essa della pianificazione della comunicazione per l’emergenza bradisismica.

Inoltre, appare eccessiva la previsione di corsi di formazione per i giornalisti ai quali andrebbe piuttosto garantito, come a tutti i cittadini, una documentazione chiara, puntuale, di carattere divulgativo comunque fondata su basi scientifiche e soprattutto l’accesso a tempestive e validate informazioni istituzionali, facendo sempre salva l’autonomia e la libertà della stampa.

Legambiente propone che vengano individuati specifici strumenti per garantire insieme alla trasparenza sulle informazioni e sulle azioni messe o da mettere in atto, la partecipazione della cittadinanza attiva, valorizzando il ruolo del terzo settore di interfaccia tra i cittadini, le istituzioni, il settore produttivo, il mondo della ricerca. Il terzo settore, ovviamente all’interno di una catena delle responsabilità chiaramente codificata nella sua gerarchia funzionale, può infatti agire alla scala più prossima (di isolato, di quartiere, di comparto. ecc.) e soprattutto orientare la comunicazione sui diversi target della popolazione, meglio prevenendo le specifiche criticità che dovessero sopraggiungere in caso di emergenza.



LEGAMBIENTE

Articolo 4

(Pianificazione speditiva di emergenza per l'area del bradisismo)

Anche la necessità di una Pianificazione speditiva di emergenza evidenzia una carenza della pianificazione della gestione del rischio vulcanico di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 24 giugno 2016, in quanto questa stessa dovrebbe già compiutamente contemplare anche la gestione delle fasi di crisi bradisismiche quali diretta espressione della fenomenologia vulcanica.

Pertanto **si richiede di provvedere al più sollecito completamento della compiuta pianificazione d'emergenza della gestione del rischio vulcanico dei Campi Flegrei**. Anche per questo aspetto è importante che nel decreto, come si è sperimentato in tante altre crisi che si sono prodotte in Campania e non solo per eventi naturali in aree densamente popolate, si introducano istituti di partecipazione della cittadinanza attiva, all'interno di una catena delle responsabilità chiaramente codificata nella sua gerarchia funzionale.

Articolo 5

(Misure urgenti per la verifica della funzionalità delle infrastrutture di trasporto e degli altri servizi essenziali)

La necessità di effettuare una verifica della funzionalità delle infrastrutture di trasporto e degli altri servizi essenziali per le evidenti carenze ad oggi ancora rilevabili, deve indurre a **cessare la oramai quarantennale attività commissariale ex Art. 11, comma 18, della legge 887/84**, considerato che avrebbe dovuto già da tempo assicurarla. Assunte le logiche operative anzi esposte al punto 2), si dovrebbero **considerare prioritariamente gli interventi che in virtù di carenze minime e/o colmabili potrebbero essere rese utilmente funzionali in breve**. Diversamente, per tutte le tipologie di **interventi non ancora attuati o lontani dal completamento**, considerando l'incomprimibile medio-lungo termine necessario alla realizzazione e la conseguente inutilità ai fini della gestione dell'attuale emergenza, si dovrebbe prevedere una **rivalutazione alla luce di una ponderata pianificazione delle complessive vie di allontanamento unitamente alla definizione di scenari aggiornati al decremento del carico insediativo**.

Pertanto, anche eventuali ulteriori interventi strutturali valutati effettivamente indispensabili dovranno essere ricondotti all'ordinarietà della pianificazione, assicurando il rispetto delle norme urbanistiche e di tutela, delle procedure di legge previste per gli appalti e soprattutto operando una valutazione strategica alla luce della sussistenza del rischio vulcanico. Particolare attenzione dovrà inoltre essere posta nel considerare le problematiche cagionate dall'abusivismo edilizio e delle lottizzazioni in termini di interferenze sulla funzionalità delle vie di fuga.

Le osservazioni di Legambiente al Decreto 140, discendono anche dalla lettura critica delle modalità con cui si sono affrontate le precedenti emergenze bradisismiche (1970-1972, 1983-1984), con l'auspicio che questa attuale, peraltro partita già dal 2005 con progressivo aggravamento sino a quello accelerato degli ultimi due anni, sia affrontata in maniera differente. Ciò soprattutto perché, alla luce delle conoscenze scientifiche di oggi,



LEGAMBIENTE

dell'innovazione tecnologica e digitale, degli strumenti di monitoraggio, dei tanti modelli di indagine che sono stati sperimentati e validati non è più possibile che le scelte politico-strategiche non siano imperniate sulle indicazioni che pure il sistema di protezione civile produce.

Le criticità prodotte dalla gestione delle due precedenti emergenze sono prioritariamente:

1) Aumento del carico insediativo

Le delocalizzazioni prima a Toiano e poi a Monteruscello hanno avviato l'espansione senza soluzione di continuità di Napoli verso la zona flegrea: in questi 50 anni $\frac{1}{5}$ dell'incremento demografico della Provincia di Napoli (ca. 280.000 abitanti) si è concentrato nell'area tra Pozzuoli e Quarto, con aumenti della densità abitativa fino a 3500 ab/Kmq. Se includiamo gli altri comuni della zona rossa e gialla, si evidenzia che addirittura la metà dell'incremento totale della provincia di Napoli si colloca nell'area flegrea, grazie soprattutto all'esponenziale crescita di Giugliano che nei 50 anni ha quadruplicato la sua popolazione divenendo la più popolosa città non capoluogo di provincia d'Italia (seconda della Città Metropolitana quasi a pareggio con Salerno, seconda città della Regione).

Quindi le delocalizzazioni sono state utilizzate non per ridurre il carico insediativo, ma per aumentarlo: tra Pozzuoli e Quarto, passando per Toiano e Monteruscello e considerando la crescita esponenziale di Quarto (dagli 8.295 abitanti al 1971 passa ai 41.290 al 2021) è nata una nuova città media.

Non meno grave è che le delocalizzazioni, hanno assunto il carattere della gentrificazione, espellendo dal centro e dalla costa fasce di popolazione di livello medio basso. Ciò è prodotto soprattutto a Monteruscello il mega quartiere nato come destinazione temporanea che dura invece da quarant'anni, con enormi disagi per i cittadini per l'obsolescenza del sistema di prefabbricazione. Oggi ospita ca. 35.000 abitanti (sui ca. 80.000 totali di Pozzuoli) in alloggi prefabbricati in isolati "a stecca" che però, sempre perché nati con destinazione d'uso temporanea, sono per la quasi totalità non antisismici.

2) Crescita dell'abusivismo edilizio

L'aumento del carico insediativo nei Campi Flegrei in questi 50 anni, determinato anche dall'abusivismo edilizio e delle lottizzazioni con le sue evidenti implicazioni connesse all'illegalità, ha aggravato fortemente il rischio vulcanico, ma anche quello sismico. L'edilizia abusiva risulta più vulnerabile (materiali di scarsa qualità, tecniche e modalità costruttive inadeguate, tempi di realizzazione rapidi in avvio e prolungati nel tempo per gli incrementi volumetrici incentivati dal reiterarsi delle sanatorie, ecc.), mentre le lottizzazioni abusive comportano seri problemi per le evacuazioni perché raramente rispettano parametri urbanistici atti a garantire l'adeguatezza delle reti infrastrutturali.

3) Assenza di pianificazione territoriale e urbanistica

La crescita insediativa è avvenuta in assenza di una pianificazione di area vasta (il PTC della provincia di Napoli, oggi PTM), in mancanza di una pianificazione locale organica e coordinata. Tale dinamica, peraltro, si è intrecciata con le altre gravi crisi



LEGAMBIENTE

ambientali connesse all'emergenza rifiuti con la piaga della Terra dei Fuochi, ai ritardi nel ciclo delle acque, alla contaminazione dei suoli con la designazione del Litorale Domitio Flegreo quale sito di bonifica prima di interesse nazionale (SIN) poi derubricato a (SIR).

4) **La L. 887/1885: un commissariamento straordinario che dura 40 anni**

Ulteriori criticità sono correlate al Commissariato Straordinario per l'emergenza bradisismica (ex art. 11 L. 887/1984), incardinato nella Presidenza della Regione. Nel 1984 l'allora Presidente della Regione, Antonio Fantini, già Commissario Straordinario per la ricostruzione post sisma 1980, fu nominato anche Commissario Straordinario per l'emergenza bradisismica, potendo operare con gli stessi poteri della L. 219/1981. La sua carica è stata ereditata da tutti i successivi presidenti della Regione.

Alcuni dati di sintesi:

- a) A fronte dei 130 miliardi di lire (ca. 67 Meuro) assegnati per la realizzazione del Piano Intermodale nel 1985 al 31.12.2015 risultano essere stati spesi ca. 1,1 Miliardi di Euro di cui solo circa il 12% destinato alle opere "viarie" realmente utilizzabili come vie di fuga. Ciò ad oggi senza aver risolto le criticità connesse alle vie di fuga dai comparti urbani, dovute a strettoie, gimcane, pochi sottopassi di attraversamento delle linee su ferro, inadeguati per larghezza ed altezza. Il Piano si è infatti "allargato" ad opere di riqualificazione di stazioni ferroviarie, di lungomare, di piazze, di realizzazione del Parco Archeologico, anche di bonifiche, così come sono stati effettuati "interventi complementari" al "Programma", (opere portuali, parcheggi, ecc.).
- b) Il programma è stato pianificato e attuato ricorrendo al *general contracting* affidato a società private e dal 2019 la G.R. ha trasferito le competenze per l'attuazione all'Ufficio Speciale Grandi Progetti della Regione e ai Soggetti gestori delle infrastrutture (EAV s.r.l.). Il programma è attuato con procedure semplificate e spesso con deroghe ai vincoli sovraordinati e senza recepire le novità sopraggiunte nella normativa sugli appalti.
- c) Due esempi critici riguardano la realizzazione di gallerie: la prima, di collegamento tra Pozzuoli e Bacoli che dalla messa in esercizio ha comportato incidenti mortali che hanno reso necessari dissuasori di velocità; la seconda di connessione tra il porto di Pozzuoli e la tangenziale di Napoli, che, in mancanza del gestore, è ancora chiusa; è costata 160 milioni di euro per 1,5 km di lunghezza. Essa fa parte del progetto di riqualificazione del Waterfront Flegreo e in particolare dell'area ex Sofer di cui è noto che il proprietario è lo stesso gruppo imprenditoriale concessionario di molte opere commissariali come general contractor, palesandosi un evidente conflitto di interessi.

Occorre chiudere definitivamente questa vicenda con una valutazione circostanziata dell'efficienza ed efficacia dell'attività svolta e delle responsabilità amministrative e gestionali. Ciò al fine di evitare che si possa ancora in futuro distogliere l'uso di risorse economiche destinate alla sicurezza dei cittadini per finalità secondarie, al confronto opinabili.



LEGAMBIENTE

Per tutto quanto detto, con riferimento al rischio vulcanico dei Campi Flegrei (ritenuto uno dei maggiori addirittura nel panorama mondiale) occorre che le strategie politico-amministrative e di governo del territorio tengano in massimo conto i pareri del sistema di protezione civile prima ancora di prospettare azioni che potrebbero rivelarsi in contrasto con essi, continuando ad aggravare il livello di rischio dei cittadini, come è avvenuto negli anni passati.

Legambiente si impegnerà affinché nella gestione di questa nuova emergenza finalmente si focalizzi l'attenzione sulla sicurezza dei cittadini, che le scelte siano assunte sulla base di una adeguata consapevolezza, integrando nella pianificazione territoriale la gestione dei rischi, attraverso la riduzione del carico insediativo, azzerando il consumo di suolo e contrastando le spinte speculative che troppo spesso tendono a trarre profitto dagli eventi calamitosi.